

Publicato il 09/03/2026

N. 01146/2026 REG.PROV.COLL.
N. 02202/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2202 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Antirion Società di Gestione del Risparmio S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Cerami, Filippo Serpi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Carlo Cerami in Milano, Galleria San Babila 4/A;

contro

Comune di Milano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Lodovica Bognetti, Paola Cozzi, Antonello Mandarano, Alessandra Montagnani Amendolea, Anna Maria Pavin, Elena Maria Ferradini, con domicilio eletto presso lo studio Antonello Mandarano in Milano, via della Guastalla 6;

Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la Città' Metropolitana di Milano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliataria ex lege in Milano, via

Freguglia, 1;

Ministero della Cultura-Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio per la Citta' Metropolitana di Milano, non costituito in giudizio;

nei confronti

Amsa Azienda Milanese Servizi Ambientali S.p.A., Municipio 5 - Comune di Milano, Citta' Metropolitana di Milano, Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente-Arpa Lombardia, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

1) Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della deliberazione di G.C. n.2182 del 6.12.2019 del Comune di Milano, avente ad oggetto “Realizzazione di ricicleria e centro di riuso - Municipio 5. Riapprovazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica di importo stimato pari ad € 5.600.000,00 (iva compresa) quale ridefinizione di quello approvato dalla Giunta Comunale con deliberazione n.2230 del 14/12/2018”, e di tutta la documentazione amministrativa e progettuale ivi allegata (doc.1);

- ove occorrer possa, della deliberazione di G.C. n.2230 del 14.12.2018 del Comune di Milano, avente ad oggetto “approvazione di un serie di progetti di fattibilità tecnica ed economica a carico del bilancio 2019 da prevedere nello schema di Programma Territoriale delle Opere Pubbliche 2019-2020-2021, da adottare ai sensi dell'art.21 del d.lgs. 18/04/2016 n.50 s.m.i. dalla Giunta Comunale”, nella parte in cui ha approvato il progetto denominato C1 “Realizzazione di ricicleria/centro di riuso-Municipio 5 - CUP B45I18000110004”, e di tutta la documentazione amministrativa e progettuale ivi allegata (doc. n.2);

- di ogni altro atto presupposto, connesso o conseguente.

2) Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Antirion Società di Gestione del Risparmio S.p.A. il 15/3/2021:

- della deliberazione di G.C. n.1508 del 23.12.2020 del Comune di Milano, pubblicata sull'Albo Pretorio dal 5.1.2021 al 20.1.2021, avente ad oggetto “Approvazione del Progetto Definitivo dell'intervento denominato

‘Realizzazione di ricicleria e centro di riuso - Municipio 5', di importo stimato in € 5.600.000,00 (I.V.A. compresa), e contestuale accettazione della donazione dei progetti da parte di AMSA S.p.A. gruppo a2a. CUP: B45I18000110004”, e di tutta la documentazione amministrativa e progettuale ivi allegata (doc.n.23);

- della nota prot.179592 del 21.10.2020 della Città Metropolitana di Milano, conosciuta a seguito di accesso agli atti espletato in data 26.1.2021 (doc.n.24);

- della determinazione dirigenziale n.8282 del 6.11.2020 del Comune di Milano di approvazione del verbale di conferenza di servizi del 30.10.2020, conosciuta a seguito di accesso agli atti espletato in data 26.1.2021 (doc.n.25);

- del verbale della Commissione Paesaggio del Comune di Milano n.37 del 29.10.2020 PG 211668/2020, conosciuto a seguito di accesso agli atti espletato in data 26.1.2021 (doc.n.26);

- del parere della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Milano, prot. MIBACTIMIMIBACT_SABAP-MIUO3I03/11/2020I0009995-P, conosciuto a seguito di accesso agli atti espletato in data 26.1.2021 (doc.n.27);

- del provvedimento del Comune di Milano prot.n.41055 del 25.1.2021, recante “Autorizzazione per opere di messa in sicurezza N°800/152”, conosciuto a seguito di accesso agli atti espletato in data 26.1.2021 (doc.n.28);

- del parere ARPA Lombardia - Dipartimenti di Milano e Monza Brianza del 23.7.2019, conosciuto a seguito di accesso agli atti espletato in data 26.1.2021 (doc.n.29);

- di ogni altro atto presupposto, connesso o conseguente.

3) Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Antirion Società di Gestione del Risparmio S.p.A. il 10/5/2021:

- della deliberazione di G.C. n.2182 del 6.12.2019 del Comune di Milano, avente ad oggetto “Realizzazione di ricicleria e centro di riuso - Municipio 5. Riapprovazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica di importo stimato pari ad € 5.600.000,00 (iva compresa) quale ridefinizione di quello

- approvato dalla Giunta Comunale con deliberazione n.2230 del 14/12/2018”,
e di tutta la documentazione amministrativa e progettuale ivi allegata (doc.1);
- ove occorrer possa, della deliberazione di G.C. n.2230 del 14.12.2018 del Comune di Milano, avente ad oggetto “approvazione di un serie di progetti di fattibilità tecnica ed economica a carico del bilancio 2019 da prevedere nello schema di Programma Territoriale delle Opere Pubbliche 2019-2020-2021, da adottare ai sensi dell'art.21 del d.lgs. 18/04/2016 n.50 s.m.i. dalla Giunta Comunale”, nella parte in cui ha approvato il progetto denominato C1 “Realizzazione di ricleria/centro di riuso-Municipio 5 - CUP B45I18000110004”, e di tutta la documentazione amministrativa e progettuale ivi allegata (doc. n.2);
 - della deliberazione di G.C. n.1508 del 23.12.2020 del Comune di Milano, pubblicata sull'Albo Pretorio dal 5.1.2021 al 20.1.2021, avente ad oggetto “Approvazione del Progetto Definitivo dell'intervento denominato ‘Realizzazione di ricicleria e centro di riuso - Municipio 5', di importo stimato in € 5.600.000,00 (I.V.A. compresa), e contestuale accettazione della donazione dei progetti da parte di AMSA S.p.A. gruppo a2a. CUP: B45I18000110004”, e di tutta la documentazione amministrativa e progettuale ivi allegata (doc.n.23);
 - della nota prot.179592 del 21.10.2020 della Città Metropolitana di Milano, conosciuta a seguito di accesso agli atti espletato in data 26.1.2021 (doc.n.24);
 - della determinazione dirigenziale n.8282 del 6.11.2020 del Comune di Milano di approvazione del verbale di conferenza di servizi del 30.10.2020, conosciuta a seguito di accesso agli atti espletato in data 26.1.2021 (doc.n.25);
 - del verbale della Commissione Paesaggio del Comune di Milano n.37 del 29.10.2020 PG 211668/2020, conosciuta a seguito di accesso agli atti espletato in data 26.1.2021 (doc.n.26);
 - del parere della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Milano, prot. MIBACTIMIMIBACT_SABAP-

MIUO3I03/11/2020I0009995-P, conosciuto a seguito di accesso agli atti espletato in data 26.1.2021 (doc.n.27);

- del provvedimento del Comune di Milano prot.n.41055 del 25.1.2021, recante “Autorizzazione per opere di messa in sicurezza N°800/152”, conosciuto a seguito di accesso agli atti espletato in data 26.1.2021 (doc.n.28);

- del parere ARPA Lombardia - Dipartimenti di Milano e Monza Brianza del 23.7.2019, conosciuto a seguito di accesso agli atti espletato in data 26.1.2021 (doc.n.29);

- di ogni altro atto presupposto, connesso o conseguente.

4) Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 26.07.2024:

- della deliberazione di G.C. n.1516 dell'1.12.2021 del Comune di Milano, conosciuta in data 24.5.2024 mediante deposito in giudizio, avente ad oggetto “Realizzazione di ricicleria e centro di riuso – Municipio 5 CUP: B45I18000110004. Approvazione della ridefinizione del quadro economico per un importo di € 7.000.000,00” (doc.n.10 del fascicolo del Comune);

- del verbale della Commissione Paesaggio del Comune di Milano n.38 del 21.10.2021 PG 555803/2021, conosciuto in data 24.5.2024 mediante deposito in giudizio (doc.n.13 del fascicolo del Comune);

- dell'Autorizzazione Paesaggistica n.21/2022 rilasciata dal Comune di Milano, “relativa all'istanza presentata dal Comune di Milano – Direzione Transizione Ambientale per la realizzazione di: Ricicleria – Centro di Riuso su un'area sita nel Comune di Milano. rif.prot. P.G.555803/2021 W.F.5364/2021 – VIA LAMPEDUSA, 0”, conosciuta in data 24.5.2024 mediante deposito in giudizio (doc.n.11 del fascicolo del Comune);

- del silenzio-assenso della Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Milano formatosi in data 9.1.2022 sulla nota comunale PG 603966/2021 del 10.11.2021, come richiamato nell'Autorizzazione Paesaggistica n.21/2022, conosciuta in data 24.5.2024 mediante deposito in giudizio (doc.n.11 del fascicolo del Comune);

- di ogni altro atto presupposto, connesso o conseguente.

5) Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 05/03/2025:

-dell'Autorizzazione Paesaggistica Semplificata n.157 del 5.6.2024 rilasciata dal Comune di Milano "PER OPERE IN VIA LAMPEDUSA, 0 nc", conosciuta in data 20.1.2025 mediante deposito in giudizio;

-del silenzio-assenso della Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Milano formatosi in data 30.5.2024 sulla nota comunale prot.265118 del 10.5.2024, come richiamato nell'Autorizzazione Paesaggistica Semplificata n.157 del 5.6.2024, conosciuta in data 20.1.2025 mediante deposito in giudizio;

-ove occorrer possa, del verbale della Commissione Paesaggio del Comune di Milano della seduta n.15 del 2.5.2024, come richiamato nell'Autorizzazione Paesaggistica Semplificata n.157 del 5.6.2024, conosciuta in data 20.1.2025 mediante deposito in giudizio;

-ove occorrer possa, del verbale della Commissione Paesaggio del Comune di Milano della seduta n.7 del 22.2.2024, come richiamato nell'Autorizzazione Paesaggistica Semplificata n.157 del 5.6.2024, conosciuta in data 20.1.2025 mediante deposito in giudizio;

-ove occorrer possa, della deliberazione di G.C. n.1544 del 12.12.2024 del Comune di Milano, avente ad oggetto "Realizzazione di ricicleria e centro di riuso – Municipio 5 CUP: B45I18000110004. Approvazione della ridefinizione del quadro economico per un importo di € 8.000.000,00", conosciuta in data 20.1.2025 mediante deposito in giudizio;

- di ogni altro atto presupposto, connesso o conseguente.

6) Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 01/10/2025:

- della Determinazione Dirigenziale n.5353 del 30.6.2025 dell'Area Gestione Amministrativa Progetti e Lavori del Comune di Milano, pubblicata sull'Albo Pretorio comunale dal 4.7.2025 al 19.7.2025, avente ad oggetto "REALIZZAZIONE DI RICICLERIA E CENTRO DI RIUSO – MUNICIPIO 5. CUP: B45I18000110004. APPROVAZIONE DEL PROGETTO ESECUTIVO DI IMPORTO STIMATO IN €. 8.000.000,00

(IVA COMPRESA)”, e di tutta la documentazione amministrativa e progettuale ivi allegata;

- della Determinazione Dirigenziale n.5339 del 30.6.2025 della Direzione Verde e Ambiente del Comune di Milano, pubblicata sull’Albo Pretorio comunale dal 4.7.2025 al 19.7.2025, avente ad oggetto “REALIZZAZIONE DI RICICLERIA/CENTRO DEL RIUSO – MUNICIPIO 5 - C.U.P. B45I18000110004 APPROVAZIONE, AI SENSI DELL’ART. 42 DEL D.L. 77/2021, CONVERTITO IN L. 108/2021, DEL VERBALE DI VALIDAZIONE DEL PROGETTO ESECUTIVO ‘REALIZZAZIONE DI RICICLERIA/CENTRO DEL RIUSO – MUNICIPIO 5’” ;
- del “VERBALE DI VERIFICA PROGETTO ESECUTIVO” sottoscritto dal RUP, dal Progettista e dal City Operation Manager in data 30.6.2025, pubblicato sull’Albo Pretorio comunale dal 4.7.2025 al 19.7.2025;
- del “VERBALE DI VALIDAZIONE PROGETTO ESECUTIVO” sottoscritto dal RUP in data 30.6.2025, pubblicato sull’Albo Pretorio comunale dal 4.7.2025 al 19.7.2025;
- del provvedimento prot.n.111656 del 26.2.2025 dell’Area Bonifiche del Comune di Milano, pubblicato sull’Albo Pretorio comunale dal 4.7.2025 al 19.7.2025;
- ove occorrer possa, del “Rapporto dell’esame tecnico-amministrativo – esito finale” dell’Unità Esame Progetti della Direzione Centrale Unica Appalti del Comune di Milano in data 30.6.2025, come richiamato nella sopra indicata Determinazione Dirigenziale n.5353 del 30.6.2025;
- di ogni altro atto presupposto, connesso o conseguente.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Milano e di Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la Citta' Metropolitana di Milano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 gennaio 2026 il dott. Fabrizio Fornataro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1) La società Antirion Società di Gestione del Risparmio s.p.a., poi denominatasi Colliers Global Investors Italy SGR s.p.a., risulta gestore nonché beneficiaria di conferimento dell'Hotel Quark, sito in Milano, in via Lampedusa n. 11/A (fg. 605, mapp. 99, sub. 702).

Presso il fondo confinante, individuato a catasto al fg. 605, mapp. 106, il Comune di Milano intendeva ubicare un'opera pubblica consistente in un centro di riuso e di conferimento di rifiuti non raccolti con l'ordinario servizio giornaliero porta a porta, così come previsto dal Piano strategico per il miglioramento del Servizio di Igiene Ambientale (approvato con delibera di Giunta comunale n. 12296 del 29 dicembre 2016).

Nell'attuazione del Piano, l'Amministrazione comunale approvava con deliberazione di Giunta n. 2230 del 14 dicembre 2018 un progetto di fattibilità tecnica ed economica dell'insediamento in parola. Il progetto veniva poi nuovamente approvato con deliberazione di Giunta n. 2182 del 6 dicembre 2019, mediante la quale si attestava la conformità urbanistica, paesaggistica e ambientale della localizzazione dell'opera.

Avverso tale provvedimento la società ricorrente propone l'impugnazione principale, affidata a tre ordini di censure.

Con il primo motivo si evidenziano i vizi di violazione di legge ed eccesso di potere, sotto plurimi profili, con riferimento all'erronea localizzazione del centro per il riuso alla luce del Piano di Governo del Territorio e della variante che ha interessato l'area in questione.

Segnatamente, l'area non potrebbe essere collocata tra i servizi delle infrastrutture tecnologiche e dell'ambiente a mente dell'art. 7 della Norme Attuative del Piano dei Servizi, posto che essa ricadrebbe, in parte, in un

ambito di trasformazione a prevalente destinazione residenziale e, in parte, in un ambito di insidenza del verde urbano.

Per di più, alla luce del PGT, il fondo risulterebbe collocato tra gli elementi costitutivi della rete ecologica di livello comunale: un insieme di aree preordinate alla realizzazione d'interventi naturalistici a tutela di paesaggio e ambiente.

Nemmeno emergerebbe una compatibilità tra la destinazione paventata e la sua definizione tramite Variante al PGT (2019), la quale collocherebbe l'area nei corridoi ecologici di livello locale.

Sotto i ricordati profili emergerebbe, quindi: la violazione della disciplina urbanistica; la violazione del regime di salvaguardia (ex art. 13, comma 12, l.r. 12 del 2005) teso al rispetto delle previsioni della Variante adottata; la violazione di un vincolo alla localizzazione di derivazione regionale (punto 14.6.2 del Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti di Regione Lombardia - D.G.R. n. X/1990/2014 del 20.6.2014).

Sotto un diverso profilo viene rilevata la violazione dell'art. 23, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 50 del 2016, allora vigente, sotto il profilo della conformità urbanistica dell'opera pubblica oggetto dei vari livelli progettuali.

Con il secondo motivo di ricorso è dedotta la violazione dell'art. 23, comma 1, lett. c), d.lgs. cit. sotto un ulteriore aspetto. La deliberazione impugnata violerebbe, infatti, le prescrizioni dettate per il sito dalla "Relazione di caratterizzazione ambientale e proposta di progetto operativo degli interventi di bonifica e messa in sicurezza permanente" del 31.3.2014, oggetto di approvazione anche da parte dell'Amministrazione comunale.

Dalla Relazione si desumerebbe che per la gran parte dell'area si sarebbe resa necessaria la completa asportazione del volume di terreno contaminato mediante scavo in profondità compresa tra 0-1 m dal piano di campagna; ciononostante, nel progetto di fattibilità tecnica ed economica, le opere di messa in sicurezza del sito prevederebbero un mero sbancamento generale di 50 cm dell'intera superficie del lotto e, a garanzia dell'isolamento dal terreno

inquinato sottostante [...], un sistema isolante/permeabilizzante delle superfici con un pacchetto di teli sintetici.

Per di più, l'approvazione del progetto di fattibilità non sarebbe stata preceduta da un'analisi del rischio, così come prescritta dall'art. 242, comma 4, d.lgs. n. 152 del 2006 (TU ambiente).

Viene lamentata, inoltre, la violazione del principio di precauzione, nonché dell'onere motivazionale in relazione al rischio insito nel mantenere una quota di terreno inquinato da arsenico, cadmio, cromo, piombo, rame, stagno e zinco: sostanze, in tesi, riscontrate nel terreno sino a una profondità di 1 metro dal piano di campagna (cfr. Relazione di caratterizzazione cit.).

Con il terzo motivo vengono dedotte le violazioni di legge degli artt. 23, comma 3, e 216, comma 4, d.lgs. n. 50 del 2016, nonché degli artt. 18, 19 e 20, DPR n. 207 del 2010, oltre che l'eccesso di potere per carenza d'istruttoria.

Con ciò, parte ricorrente intende lamentare la mancata considerazione, in sede di relazione tecnica, dell'impatto viabilistico dell'opera nonché di eventuali alternative localizzative. Da quest'ultimo punto di vista, l'ubicazione del centro in oggetto avrebbe ricadute negative sotto i profili: paesaggistico, idrogeologico e ambientale (sotto gli aspetti dell'impatto sulla vegetazione e sulla fauna, nonché dell'inquinamento delle acque e dell'atmosfera).

2) Con ricorso per motivi aggiunti, depositato in data 15 marzo 2021, la ricorrente impugna la deliberazione di Giunta del 23 dicembre 2020 n. 1508, di approvazione del progetto definitivo dell'intervento "Realizzazione di ricicleria e centro di riuso - Municipio 5", nonché gli atti ad essa presupposti. Si tratta di atti ottenuti dalla ricorrente in data 26 gennaio 2021, a seguito di accesso cui il Comune avrebbe dato seguito in virtù della sentenza di accoglimento di codesto TAR, resa in separato giudizio, n. 2561 del 21 dicembre 2020.

Con il primo motivo del primo ricorso per motivi aggiunti vengono lamentati i vizi di violazione di legge e di eccesso di potere, sotto plurimi profili.

In primo luogo, assumendo che il centro in discussione debba essere qualificato come impianto di smaltimento o di recupero di rifiuti, si deduce la mancata acquisizione, da parte del Comune, dell'autorizzazione di competenza della Città Metropolitana ex art. 208, TU ambiente.

In via ulteriore, il Comune non avrebbe nemmeno dato corso alla procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, ai sensi dell'art. 6, l.r. n. 5 del 2010 e dell'art. 19, TU ambiente.

Con il secondo motivo vengono fatti valere ulteriori violazioni di legge e profili di eccesso di potere per difetto d'istruttoria e carenza di motivazione.

Un primo rilievo attiene alla mancata considerazione, in sede di svolgimento di conferenza di servizi (30 ottobre 2020), dei profili paesaggistici implicati nella vicenda. In particolare, né il verbale della Commissione paesaggio del Comune, né il parere della Soprintendenza avrebbero considerato il vincolo paesaggistico insistente sull'area in questione ex art. 136, comma 1, lett. c) e d) del d.lgs. n. 42 del 2004; l'approvazione del progetto definitivo sarebbe, dunque, avvenuta senza valutazione di conformità del progetto definitivo rispetto alle prescrizioni della deliberazione di G.R. n. VIII/09210 del 30.3.2009 di Regione Lombardia, che inserisce l'area nell'Ambito di tutela del Ticinello. Ciò avrebbe, di riflesso, comportato la violazione dell'art. 23, comma 7, d.lgs. n. 50 del 2016.

Con la terza doglianza la ricorrente si duole dell'illegittimità dell'autorizzazione comunale all'esecuzione dell'intervento di messa in sicurezza permanente dell'area di interesse e del parere di valutazione positiva di tale intervento rilasciato da ARPA.

Da questo punto di vista, il Comune e l'ARPA avrebbero disatteso le risultanze del Piano di caratterizzazione approvato nel 2012 (e della richiamata Relazione del 2014), dando luogo a un progetto di sbancamento di soli 50 cm di terreno dell'area e d'isolamento del sottostante terreno, in luogo dell'asportazione del terreno inquinato mediante scavo di una quota compresa tra 0-1 m al di sotto del piano di campagna.

La mancata conformità dell'opera alle norme ambientali vizierebbe l'approvazione definitiva anche alla luce dell'art. 23, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 50 del 2016.

Peraltro, quanto all'approvazione del progetto di messa in sicurezza permanente, il Comune avrebbe omesso la motivazione implicitamente richiesta dall'art. 243 del TU ambiente: la disposizione impone, infatti, che il ricorso al barrieramento fisico sia consentito solo laddove non sia possibile operare la bonifica integrale. Sul punto, il Comune avrebbe optato per la messa in sicurezza permanente in ragione di mere considerazioni economico-finanziarie, così violando il principio di precauzione (art. 301, comma 1, TU cit.) e l'art. 10.4.a.iii delle NdA del PdR del PGT di Milano, teso a migliorare la qualità ambientale e a garantire il rispetto di un indice di riduzione dell'impatto climatico su tutto il territorio comunale.

La mancata ponderazione del rischio di mantenimento di una quota di terreno inquinato da arsenico, cadmio, cromo, piombo, rame, stagno e zinco rileverebbe, per la ricorrente, anche sotto il profilo del difetto di motivazione.

Con la quarta doglianza vengono lamentati plurimi profili di violazione di legge ed eccesso di potere sotto l'aspetto della valutazione d'impatto acustico relativo all'infrastruttura, in quanto destinata ad attività produttiva. Si osserva, in tal senso, che il rilievo fonometrico svolto dall'Amministrazione sarebbe avvenuto con apparecchiature aventi un certificato di taratura datato, alla luce dell'art. 2, comma 4, d.m. 16 marzo 1998. Considerato che il rilievo fonometrico sarebbe stato allegato al progetto definitivo, ne deriverebbe la violazione dell'art. 8, comma 4, l. n. 447 del 1995.

La parte lamenta, inoltre, che il modello previsionale alla base dei rilievi fonometrici non terrebbe conto di diversi fattori causativi di inquinamento acustico, di talché la valutazione tecnica risulterebbe carente.

Con la quinta doglianza si prospettano i vizi di violazione di legge ed eccesso di potere sotto l'aspetto dell'impatto viabilistico dell'opera. Trattasi, in tesi, di carenze istruttorie riconducibili sia alla mancanza di adeguate analisi dei flussi

del traffico indotto, sia al mancato recepimento delle prescrizioni dettate dal Verbale del Comitato Intersettoriale per la mobilità del 23 giugno 2020. Tali aspetti propri del progetto definitivo non risulterebbero, secondo la ricorrente, sanabili in sede di progettazione esecutiva, pena la violazione dell'art. 24, comma 1, DPR n. 207 del 2010.

Con l'ultimo motivo viene prospettata l'illegittimità derivata del progetto definitivo a partire dalla considerazione del nesso di presupposizione logica tra quest'ultimo e il progetto di fattibilità tecnica ed economica dell'opera. Di talché, la fondatezza delle censure del ricorso principale, incentrate sul progetto di fattibilità, caducherebbe anche il progetto definitivo.

3) Con motivi aggiunti depositati in data 10 maggio 2021, l'esponente censura in via ulteriore – alla luce dell'ostensione avvenuta il 4 marzo 2021 degli atti richiesti in data 5 febbraio 2021 - gli impugnati provvedimenti di approvazione del progetto definitivo e di fattibilità tecnica ed economica dell'opera in parola.

Gli atti citati sarebbero illegittimi anche in considerazione di molteplici vizi di violazione di legge ed eccesso di potere inerenti ad aspetti di conformità ambientale dell'opera.

Un primo aspetto concerne la violazione dell'art. 242 del TU ambiente, che impone di concludere la procedura di analisi del rischio del sito anteriormente all'approvazione della bonifica o della messa in sicurezza permanente dell'area. Da questo punto di vista, non risulterebbe agli atti l'attivazione di una conferenza di servizi conclusiva della procedura di analisi di rischio che abbia approvato il documento di analisi e recepito le prescrizioni dettate dall'ARPA (con parere prot. arpa_mi.2014.0147450 del 4.11.2014) e dall'ASL Milano (con nota prot.n.75245 del 6.10.2014).

Con ciò, l'approvazione del progetto di messa in sicurezza permanente sarebbe illegittima in quanto frutto di violazione della scansione procedimentale dettata dall'art. 242 cit. e costituirebbe sintomo di eccesso di potere sotto il profilo della carenza d'istruttoria.

Un secondo aspetto concerne la falsa rappresentazione dei presupposti alla base dell'approvazione del piano di messa in sicurezza. Il vizio si concretizzerebbe, in tesi, nella rilevata mancanza nell'area di edifici/strutture tali da ospitare al chiuso il pubblico, quando l'insediamento dell'opera prevederebbe proprio la permanenza di persone in luogo chiuso. Ciò integrerebbe anche la violazione dell'art. 23, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 50 del 2016 sotto il profilo della conformità dell'opera pubblica alle norme ambientali.

In ogni caso, l'istruttoria inerente al rischio ambientale viene ritenuta da parte ricorrente carente, in quanto non rispondente a quanto prescritto da ARPA e dall'ASL Milano nei richiamati pareri in ordine all' "esposizione di un recettore bambino con frequenza saltuaria" e alla verifica di "recettori residenti indoor ubicati entro 30 m dalla sorgente e outdoor entro 250/350 m dalla stessa".

Inoltre, i sondaggi per la valutazione dell'analisi del rischio, di cui dà conto la Relazione geologica a corredo del progetto definitivo, sarebbero stati svolti a soli due metri di profondità, a fronte di un precedente rilevamento (cfr. Relazione di caratterizzazione del 2014) di agenti inquinanti fino a 4,5 metri di profondità.

4) Con il terzo ricorso per motivi aggiunti, depositato in data 26 luglio 2024, vengono gravati i seguenti atti: a) l'approvazione della ridefinizione del quadro economico del progetto (delibera di Giunta Comunale n. 1516 del 1° dicembre 2021); b) il parere favorevole n. 38 del 21 ottobre 2021 della Commissione Paesaggio del Comune; c) il silenzio-assenso della Soprintendenza formatosi in data 9 gennaio 2022 sulla proposta comunale di provvedimento paesaggistico; d) l'autorizzazione paesaggistica comunale n. 21 del 24 gennaio 2022 rilasciata su istanza della Direzione Transizione Ambientale.

Con la prima censura viene dedotta l'illegittimità derivata della deliberazione di Giunta n. 1516 del 2021 e dell'autorizzazione paesaggistica n. 21 del 2022,

in considerazione del rapporto di presupposizione logica sussistente con le (ritenute illegittime) deliberazioni di Giunta n. 2182 del 2019 e n. 1508 del 2020.

Con successiva doglianza, la ricorrente lamenta la violazione di legge e il difetto di motivazione e d'istruttoria della delibera n. 1516 del 2021 con riguardo alla scelta del progettista e del RUP di prescindere dalla redazione del progetto definitivo, a mente dell'art. 23, comma 4, d.lgs. n. 50 del 2016, sul presupposto che il progetto esecutivo ne avrebbe contenuto tutti i necessari elementi.

Della deroga consentita dalla richiamata disposizione il Comune si sarebbe avvalso in pendenza del procedimento di autorizzazione paesaggistica, il cui esito, intervenuto successivamente, avrebbe potuto contenere prescrizioni di notevole impatto, vista la tipologia e la dimensione dell'intervento in oggetto.

La terza doglianza contenuta nei motivi aggiunti in esame risulta incentrata sulla mancata valutazione della tutela paesaggistica che inficia, in tesi, tutti gli atti gravati con il ricorso in parola con i vizi di violazione degli artt. 146, commi 7 e 8, d.lgs. n. 42 del 2004 e 23, comma 7, d.lgs. n. 50 del 2016. Da questo punto di vista, le Amministrazioni coinvolte avrebbero omesso di rilevare l'esistenza, sull'area interessata, del vincolo paesaggistico derivante dalla delibera di Giunta Regionale n. VIII/09210 del 30 marzo 2009, riferita all'Ambito di Tutela del Ticinello. Non vi sarebbe stata, dunque, alcuna valutazione di conformità del progetto alle prescrizioni imposte dal citato provvedimento di dichiarazione di interesse pubblico.

5) Con il quarto ricorso per motivi aggiunti, depositato in data 5 marzo 2025, vengono impugnati: (a) il provvedimento di autorizzazione paesaggistica semplificata n. 157 del 5 giugno 2024, avente ad oggetto le opere di via Lampedusa e gli atti ad esso prodromici, ossia il silenzio-assenso della Soprintendenza, formatosi in data 30 maggio 2024, nonché i verbali della Commissione Paesaggio del Comune n. 15 del 2 maggio 2024 e n. 7 del 22 febbraio 2024; (b) l'atto di approvazione della ridefinizione del quadro

economico relativo alla realizzazione dell'opera, ossia la deliberazione di Giunta comunale n. 1544 del 12 dicembre 2024.

Viene dedotta, l'illegittimità derivata dei gravati atti rispetto alla prospettata illegittimità del progetto di fattibilità tecnica ed economica, del progetto definitivo e della precedente rideterminazione del quadro economico dell'opera, a cui risulterebbero legati da un vincolo di presupposizione logica.

Un ulteriore motivo di doglianza è incentrato sulla violazione degli artt. 146, comma 9, d.lgs. n. 42 del 2004 e 3 del DPR n. 31 del 2017, nonché sul vizio dell'eccesso di potere per falsa presupposizione in fatto.

L'autorizzazione paesaggistica semplificata sarebbe stata erroneamente rilasciata in variante rispetto all'autorizzazione n. 21 del 2022. L'illegittimità del provvedimento discenderebbe, secondo la ricorrente, dalla violazione dell'art 3, DPR n. 31 del 2017, in quanto la procedura semplificata sarebbe stata attivata per la realizzazione di un intervento di nuova costruzione, quindi in assenza del presupposto della lieve entità dell'intervento (di cui all'All. B del DPR n. 31 del 2017), così come definita dall'All. A (punto 31) del DPR cit..

La via procedimentale prescelta avrebbe, peraltro, consentito di eludere una più gravosa valutazione paesaggistica, con il risultato di violare altresì le prescrizioni contenute nella ricordata deliberazione della Giunta Regionale n. VIII/09210 del 30 marzo 2009.

6) Con il quinto e ultimo ricorso per motivi aggiunti, depositato in giudizio dalla Società in data 1° ottobre 2025, sono impugnati gli atti comunali, tutti oggetto di pubblicazione sull'Albo pretorio dal 4 luglio al 19 luglio 2025, di: approvazione del progetto esecutivo (determina dirigenziale n. 5353 del 30 giugno 2025); approvazione del verbale di validazione del progetto esecutivo (determina dirigenziale n. 5339 del 30 giugno 2025); verifica del progetto esecutivo del 30 giugno 2025; validazione del progetto esecutivo adottato in pari data; conclusione positiva del procedimento di bonifica avviato in data 12 giugno 2019 (n. prot. 11656 del 26 febbraio 2025).

La Società fa valere, in primo luogo, l'illegittimità dei gravati provvedimenti in via derivata rispetto alla prospettata illegittimità del progetto di fattibilità tecnica ed economica, del progetto definitivo e delle precedenti rideterminazioni del quadro economico dell'opera, oltre che delle autorizzazioni paesaggistiche, a cui essi risulterebbero legati da un vincolo di presupposizione logica.

Con altra censura si contesta l'illegittimità degli atti impugnati per violazione dell'art. 242 del TU ambiente ed eccesso di potere, sotto plurimi profili.

Sarebbe erronea la conclusione cui giunge l'Area Bonifiche del Comune all'atto n.prot. 11156 del 26 febbraio 2025, con cui vengono disposti: la conclusione positiva del procedimento, l'annullamento del provvedimento di autorizzazione per le opere di MISP n. 800/152 del 25 gennaio 2021, nonché la richiesta di presentazione di una proposta di monitoraggio delle acque di falda.

Invero, il superamento dei valori di CSR riferiti alla contaminazione da piombo avrebbe dovuto indurre l'Amministrazione a disporre – conformemente a quanto prescritto dall'art. 242, comma 5, TU ambiente – un intervento di ripristino. Per questo, l'approvazione del progetto esecutivo si pone in contrasto con la mancata approvazione di un nuovo progetto di bonifica o di messa in sicurezza permanente.

In via ulteriore, non risulterebbe agli atti l'avvenuta approvazione e/o notifica all'Area Bonifiche della proposta di monitoraggio prescritta. In altre parole, l'approvazione del progetto esecutivo sarebbe avvenuta senza che fosse nota la valutazione in ordine alle attività di monitoraggio ambientale imposta da tale Area.

Con ulteriore motivo di gravame, la ricorrente si duole – per violazione di legge ed eccesso di potere sotto plurimi profili - del mancato espletamento della verifica di assoggettabilità a VIA del progetto definitivo. Trattasi di una procedura che lo stesso Comune, nello studio di fattibilità ambientale, avrebbe evidenziato di dover avviare, salvo poi non darne corso. E ciò nonostante la

sua natura doverosa, atteso che la struttura in questione sarebbe riconducibile alla categoria di impianti di cui al punto 3, lett. r), All. B della l.r. n. 5 del 2010, per la quale tale procedura è imposta dall'art. 19, TU ambiente e dall'art. 6, l.r. n. 5 del 2010.

Con l'ultima censura vengono sollevati i vizi di violazione dell'art. 41, comma 8, lett. a) e dell'art. 42, d.lgs. n. 36 del 2023, nonché di eccesso di poter per falsa presupposizione con riferimento ad un ritenuto contrasto tra la delibera di aggiornamento del quadro economico del progetto n. 1544 del 2024 e della delibera n. 5353 del 2025 di approvazione del progetto esecutivo con la continuità progettuale e la conformità del progetto esecutivo ai precedenti livelli progettuali approvati. In questo senso, parte ricorrente rileva che le modifiche progettuali non risulterebbero coperte dal nuovo quadro economico (deliberazione di Giunta n. 1544 del 2024), evidenziando l'alterazione dei caratteri tipologici e del layout complessivo dell'opera nel passaggio dalla planimetria del progetto definitivo a quella del progetto esecutivo.

In via ulteriore, sarebbe viziata l'attestazione contenuta nel verbale di validazione del progetto esecutivo, per la quale sarebbe stata accertata la conformità del progetto esecutivo al progetto di fattibilità tecnico-economica approvato. Invero, l'approvazione progettuale sarebbe intervenuta (con deliberazione di Giunta n. 2182 del 2019) anteriormente all'entrata in vigore dell'art. 41, comma 6, del nuovo codice dei contratti pubblici, che ne fissa i contenuti minimi.

6) Dev'essere preliminarmente respinta l'istanza istruttoria formulata dalla società esponente, poiché i documenti versati in atti consentono di ritenere superfluo, ai fini del decidere, l'esperimento di una consulenza tecnica d'ufficio.

7) Per mezzo dell'atto introduttivo del giudizio e dei cinque ricorsi per motivi aggiunti, parte ricorrente ha articolato numerose censure. Il Tribunale ritiene che nel caso di specie possa farsi applicazione del principio della ragione più

liquida, che consente di scrutinare, con priorità e con assorbimento delle ulteriori censure, il motivo di ricorso teso a contestare l'approvazione del progetto esecutivo in assenza dell'approvazione del Piano di monitoraggio delle acque di falda.

La diciassettesima doglianza proposta (corrispondente alla seconda censura del quinto ricorso per motivi aggiunti) è, infatti, incentrata sul mancato rispetto della corretta scansione procedimentale che l'Amministrazione comunale avrebbe dovuto seguire.

In via generale si osserva che l'art. 242, comma 5, TU ambiente prescrive: “Qualora gli esiti della procedura dell'analisi di rischio dimostrino che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è inferiore alle concentrazioni soglia di rischio, la conferenza dei servizi, con l'approvazione del documento dell'analisi del rischio, dichiara concluso positivamente il procedimento. In tal caso la conferenza di servizi può prescrivere lo svolgimento di un programma di monitoraggio sul sito circa la stabilizzazione della situazione riscontrata in relazione agli esiti dell'analisi di rischio e all'attuale destinazione d'uso del sito. A tal fine, il soggetto responsabile, entro sessanta giorni dall'approvazione di cui sopra, invia alla provincia ed alla regione competenti per territorio un piano di monitoraggio nel quale sono individuati: a) i parametri da sottoporre a controllo; b) la frequenza e la durata del monitoraggio”.

La ratio della disposizione risiede nella necessità di controllare il rischio ambientale in modo tale che la corrispondenza tra realtà effettiva e realtà accertata perduri nel tempo.

Invero, l'esito positivo dell'analisi di rischio compiuta in un dato momento è soggetto, con il trascorrere del tempo, ad alterazione a causa di eventi futuri, anche non rientranti nell'area della prevedibilità.

Ciò, del resto, risulta confermato dal tenore letterale dell'art. 242, comma 6, terzo periodo, TU cit., che prescrive: “Alla scadenza del periodo di monitoraggio il soggetto responsabile ne dà comunicazione alla regione ed

alla provincia, inviando una relazione tecnica riassuntiva degli esiti del monitoraggio svolto. Nel caso in cui le attività di monitoraggio rilevino il superamento di uno o più delle concentrazioni soglia di rischio, il soggetto responsabile dovrà avviare la procedura di bonifica di cui al comma 7”.

Ebbene, la ratio di simili prescrizioni verrebbe vanificata laddove si approvasse una progettazione di ultimo livello non soltanto in assenza dell’esito del monitoraggio, ma addirittura in assenza dell’approvazione di un piano per il monitoraggio di un’area che è risultata pur sempre soggetta a rischio ambientale.

Ciò è tanto più vero se si osserva la consistenza della progettazione esecutiva.

Secondo l’allora vigente art. 23, comma 8, d.lgs. n. 50 del 2016, il progetto esecutivo dev’essere redatto in conformità al livello di progettazione precedente (definitivo) ed è deputato a determinare “in ogni dettaglio i lavori da realizzare, il relativo costo previsto, il cronoprogramma coerente con quello del progetto definitivo, e deve essere sviluppato ad un livello di definizione tale che ogni elemento sia identificato in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo. Il progetto esecutivo deve essere, altresì, corredato da apposito piano di manutenzione dell’opera e delle sue parti in relazione al ciclo di vita”.

Ne consegue che sussiste un rapporto di potenziale interferenza tra il livello di progettazione che precede l’esecuzione dei lavori e l’eventualità che, sul medesimo sito, debba realizzarsi una procedura di bonifica a causa dei risultati restituiti nella relazione tecnica ad esito del monitoraggio.

Cosicché, al fine di vincere questa potenziale interferenza, il quadro normativo e più in generale il canone di buona amministrazione impongono di approvare il progetto esecutivo solo una volta che il monitoraggio rassicuri circa la stabilità del basso livello di rischio presente nell’area, o, quantomeno, una volta che le concrete modalità di esecuzione di tale monitoraggio siano divenute definitive tramite la sua approvazione. In tal modo, l’approvazione

del progetto esecutivo potrà ritenersi correlata ad un'istruttoria completa e, conseguentemente, supportata da adeguata motivazione.

Nel caso di specie ciò non è avvenuto.

In particolare, con provvedimento n. 11656 del 26 febbraio 2025, l'Area Bonifiche del Comune aveva richiesto alla propria Direzione Verde e Ambiente la presentazione di una proposta di monitoraggio delle acque di falda, così come da prescrizione derivante dalla conclusione positiva del procedimento di bonifica in sede di Conferenza di servizi.

Nel rispetto del prescritto termine di sessanta giorni, l'Ufficio procedente trasmetteva, con atto n. 217877 del 18 aprile 2025, il Piano di monitoraggio delle acque sotterranee. Ciononostante, come risulta dai documenti versati in atti, oltre che dalla memoria comunale depositata in giudizio in data 9 dicembre 2025, l'approvazione di tale Piano avveniva soltanto in data 10 novembre 2025 (n. prot. 581054).

L'approvazione del Piano di monitoraggio è, pertanto, intervenuta solo dopo l'approvazione del progetto esecutivo, risalente al 30 giugno 2025.

La lamentata inversione nella sequenza procedimentale emerge, dunque, icu oculi dai documenti versati in giudizio e non risulta peraltro oggetto di contestazione da parte della difesa comunale.

Vale ribadire che l'obbligo di monitoraggio di cui all'art. 242, comma 5, TU non integra un mero onere formale, ma un adempimento di portata sostanziale, sicché la circostanza che il progetto esecutivo sia stato approvato senza la previa approvazione del piano di monitoraggio esprime un'istruttoria oggettivamente insufficiente, che si traduce in una carenza motivazionale.

Va, pertanto, ribadita la fondatezza della censura esaminata, la cui portata sostanziale ne evidenzia la satisfattività rispetto alla posizione dedotta in giudizio dalla parte ricorrente, atteso che l'accertata illegittimità del progetto esecutivo è idonea a rimuovere il pregiudizio alla situazione giuridica azionata.

8) In definitiva le impugnazioni sono fondate e devono essere accolte nei limiti di quanto in motivazione.

La complessità fattuale e giuridica della fattispecie complessiva consente di compensare tra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza) definitivamente pronunciando:

- 1) accoglie le impugnazioni proposte nei limiti di quanto esposto in motivazione;
- 2) compensa tra le parti le spese di lite;

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 9 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Richard Goso, Presidente

Fabrizio Fornataro, Consigliere, Estensore

Mauro Gatti, Consigliere

L'ESTENSORE
Fabrizio Fornataro

IL PRESIDENTE
Richard Goso

IL SEGRETARIO